

美国联邦政府城市援助政策的变迁

姬 康

摘 要: 建国之初,美国联邦政府一般无权介入地方事务,但随着城市功能和结构日趋复杂,地方政府无力解决各种城市问题。联邦政府从大萧条时期开始主动、有针对性地城市援助政策从无到有,在不断调试中呈现出明显的阶段性特征。

关键词: 联邦政府; 地方政府; 援助计划

中图分类号: K712 **文献标识码:** A

文章编号: 1001-490X(2012)3-092-02

作 者: 厦门大学人文学院历史系博士生; 福建, 厦门, 361005

殖民时期,北美移民自主设计、自主管理、自主发展自己的城市,形成了强大的自治传统。以至建国后,美国联邦政府在相当长的时间内无法介入城市事务。直到近代,由于社会结构日趋复杂,人口增长迅猛,空间不断扩展,各种城市病演变为全国性社会问题,地方政府不得不求助于联邦政府。

一 建国初期至“进步运动时期”:从无到有

鉴于强大的地方自治传统,19世纪中叶以前联邦政府一直以被动姿态坐等地方政府申请援助,这些援助多是临时性地针对个别城市的具体问题,联邦政府对城市的援助缺乏系统性而且效率低下。

19世纪下半期,随着美国城市化进程进入鼎盛时期,贫困人口增加、犯罪率飙升、贫民窟生活条件恶化、基础设施不足开始困扰城市发展,而城市政府依靠自身的财力、物力有限并不足以解决这些痼疾。虽然,作为“进步运动时期”重要组成部分的黑幕揭发、社区改良、社会福音、禁酒等社会运动希望通过社会力量解决城市问题,但由于这些民间组织大多仅针对城市贫民的教育水平低下、住宅卫生状况不达标、饮食结构不合理等具体问题,团体之间缺乏系统协调,加之资金来源有限且不稳定,缺乏专业技术人员的广泛参与,组织松散,过多依靠天才领袖的个人感召力维持组织运作,导致持续时间不长、影响有限,并不能肩负起解决城市社会问题的职责。

在西奥多·罗斯福总统的提议下,1902年,联邦国会成立了一个旨在监督和改善城市状况的委员会。但该委员会并没有获得国会授权和独立预算,仅存在了三个月,无法对当时的城市问题发挥实质性的影响。不过此后,联邦政府开始在接到地方政府申请后,加大了对城市的教育、医疗、公路修建、房屋修缮等方面的援助。1925年对地方援助总额达到11.4亿美元,占当年联邦政府岁入的4%,其中9.5亿用于改善城市的商业、住房和交通。但这些款项均摊在各个申请城市身上只是杯水车薪,无助于对城市问题的根本解决。

二 30年代:联邦政府大规模主动介入

大萧条期间,美国大多数地方政府财源枯竭,执行社会再分配的职能几近瘫痪,在各州救济名册上登记的近600万人面临生存威胁,其中绝大多数为城市居民。根据1932年的《联邦紧急救济法》规定成立“紧急救济署”,通过该机构,联邦政府开始大规模主动援助地方政府,规定州和市政府每将3美元用于社会救济,联邦将提供1美元补贴,但任何一州所获得的补贴不得超过联邦拨款总额的15%。至此,联邦政府开始以提供补贴为筹码介入城市事务,这种方式也成为60年代前其援助地方政府的主要形式。

除补贴之外,联邦政府还直接投资地方政府提供基础设施建设。1933年至1939年,联邦公共工程局承建了全国65%的县政府办公楼、市政厅和污水处理厂和35%的医院及公共卫生设施,既为城市居民提供了工作岗位,也切实缓解了城市基础设施不足的问题。1939年联邦对地方财政援助迅速达到29亿美元。至二战爆发前,联邦公共工程局下属的一些委员会开始直接援助城市,其权限远远超出宪法中所列举的权力。其中,联邦住房贷款委员会下属的房主贷款公司在1933年至1937年间,通过向地方银行和房地产商提供补贴,向房主提供超过30亿美元贷款,在全国共建造25 000套住房。

此时“联邦补贴加地方自筹的方式”还只是权宜之计。1937年《住房法》虽规定联邦政府有权“清除城市中的贫民窟并为低收入者建房”,但必须由地方政府负责具体实施。联邦政府并不能直接参与解决城市问题。美国身陷二战后,联邦政府对城市援助关注度下降。直到1947年之后,联邦为地方政府提供的拨款数量才逐年增加。战后到60年代成为美国历史上联邦政府的城市援助政策体系高速发展时期。

三 二战后至60年代初:以区域治理为特征

二战结束,以设施齐全、独门独院、价格低廉为特点的莱维顿式社区应运而生。这些社区往往选址在土地价格低廉的郊区,成为白人同质化郊区社区的雏形。白人在城市中心留下的空白迅速由黑人、其他少数民族及贫穷白人填补。他们被迫接受低收入工作甚至失业,城市经济环境急剧恶化。经济衰退导致房产贬值,使依赖房产税的城市财政捉襟见肘,无力维护基础设施并提供基本公共服务,加上大量失业人口带来的负担,形成恶性循环,中心城市社区迅速衰败。

由于内城迅速衰败,秉承“大政府”政策的民主党政府开始逐年增加对地方政府的援助。至1960年,联邦拨款已占地方政府总支出的14.5%。这一时期,联邦对城市的援助开始以“区域治理”城市中心为主要特征。商业阶层、联邦政府、地方政府三方通过了旨在重新振兴城市中心的1949年和1954年《住房法》。

1949年《住房法》授权联邦政府制定了“城市更新计划”，联邦政府、地方政府和房地产商分别担当计划的投资制定者、参与者和执行者，分别掌握设定计划目标、圈定实施范围和具体实施。三者都试图通过各自控制的环节以实现自己的目的，这就注定他们在实施过程中无法形成“合力”。

1954年《住房法》将“城市更新计划”的目标调整为振兴城市中心经济。该法案的初衷是提升城市中心的自我“造血机能”，虽然新的商用楼宇将生产管理、银行金融、广告营销、法律咨询等生产服务部门重新吸引回中心城市，一定程度上缓解了城市财政压力，但也名正言顺地将原有居民安置在基础设施和商业设施都不配套的低价地块上。结果，城市中心经济发展带给受教育程度较高的郊区居民提供了更多的就业机会，他们在崭新的办公大楼中工作、享受城市中心的基础设施和服务却不用向城市政府纳税；被迫搬进拥挤、狭小、质量低下的新公寓楼的原有居民依旧从事低工资工作或失业，贫民窟充其量只是进行了一次“搬家”，该计划“振兴城市中心经济”的目标也就成为了一句空话。

最终，本应联邦政府、地方政府、私人部门三方博弈的“城市更新计划”实施过程中却由于过多地依靠商业阶层的自律而无法取得明显成效。对此，雅各布斯的评论一语中的：“低收入住宅区成了少年犯罪、蓄意破坏和普遍社会失望情绪的中心……中等收入住宅区则是死气沉沉、兵营一般封闭，毫无城市生活的活力和生气可言……商业中心只是那些标准化的郊区连锁店的翻版……大大地损伤了城市的元气。这不是对城市的改建，这是对城市洗劫。”

四 60年代至70年代初：分类计划

“城市更新计划”并没有解决城市中心的社会问题，反而招致城市中心下层民众的广泛质疑。60年代中期，林登·约翰逊总统凭借其高超的政治技巧，促使国会批准了一系列社会改革计划。在“伟大社会”的框架下，联邦政府继续加大城市援助力度，1960年至1970年，联邦拨款增加了三倍，达到了240亿美元。这些资金被分门别类，包括社区行动、模范城市、幼儿学前启蒙计划等几十个计划，涵盖基础教育、中等教育、公共援助、基础设施维修、住房拆建等领域，试图一次性解决美国社会的所有问题。

与“城市更新计划”相比，这些分类计划在政策制定、资金管理和分发三个方面进行了调整。联邦政府于1965年设立内阁级的住房与城市发展部（以下简称HUD）统一负责城市援助，汇总地方政府反映的问题，聘请专家制定计划，交由国会的银行、住房和城市事务委员会讨论并审批预算。这有助于联邦政府全程监督计划的实施并确保资金得到“正确”使用。除设立专门的城市建设管理机构外，联邦政府还通过1965年《住房法》，确认了联邦计划越过州政府直接向地方政府提供援助的合法性、权威性（地方政府无权变更资金用途），并将为地产商提供的补贴变为指定投向没有入住公共住房中的中低收入人群。

但这些分类计划覆盖面广、相互关联性差，法律依据不同，使HUD的专项部门增加，机构臃肿，缺乏系统统筹的技术性缺陷显而易见。1973年勒盖茨通过对旧金山的个案研究指出，HUD管得过细、过死导致执行效率低下、脱离地方实际；各个分类计划实行专家负责制，每个专家精于自己的领域却既

缺乏政治经验也难以在各计划之间进行有效协调。

复杂的计划、严格的监管、旷日持久的申请流程不仅降低了分类计划的执行力还打消了地方政府参与的积极性。60年代城市中持续的种族骚乱，不仅掩盖了分类计划所取得的成就还导致内城社区社会结构的进一步断裂，城市基础设施得不到维护、房地产继续贬值、普遍收入减少、道德约束坍塌，贫困开始变为一种遗传的社会基因，越轨行为增加和犯罪率提升。1962年到1972年，美国谋杀案发生率从每10万人4.5起飙升到9.4起。蒂福德对此调侃道：“如果美国大城市的谋杀率持续发展下去，那么居住在内城的居民将会比二战中的大兵更加接近死亡。”

五 70年代至90年代初：社区发展计划

大量得不到地方政府配合的分类计划无法展开，越南战争巨额军费开支也迫使联邦政府对其进行“瘦身”。1968年的“模范城市计划”开始尝试合并分类计划，并将中心城市的发展与改善住房挂钩。但由于该计划资金有限和浓厚的政治功利主义色彩，并没有取得预期效果。

1969年8月9日，尼克松总统在全国广播中首次正式公布其“新联邦主义”纲领，提出联邦要向地方政府下放权力。1974年《住房与社区发展法》与“社区发展计划”（以下简称CDBG）成为福特总统对尼克松政纲的重要实践。其中，CDBG合并了七个已经实施的分类计划（城市更新计划、模范城市计划、上下水建设计划、开放空间计划、邻里社区设施建设计划、房屋修缮贷款计划、公共设施建设计划）。该计划每年一次接受符合条件社区的申请，如果发放资金告罄必须等到下一财年重新申请，受援社区一旦“脱贫”将不再获得资助。CDBG审批标准简单易行，申请周期短、管理成本低、自愿参加等优势既提高了联邦政府拨款的使用效率也使地方政府获得了相当的自主权，提高了参与积极性。在具体实施中，CDBG本着“重建不如重修”的原则，大量资金被用于房屋修建，节省下来的大量资金被用于社区的商业开发，取得了显著成效。至1992年，该计划累计获得拨款超过450亿美元，授权社区达到889个，受益人口超过1.5亿。但由于地方政府的资金使用自由度较高，CDBG在不同区域所取得的成效也参差不齐。西部、南部的新兴城市注意将CDBG配合私人投资并尝试结合其他联邦计划以吸引更多资金，在菲尼克斯、洛杉矶、旧金山、阿尔伯克基等城市取得了不错效果，大量贫困社区消失在当地经济地图上；而东北部、中西部的纽约、费城、芝加哥、克利夫兰等城市则由于城市中心社会负担重、历史遗留问题多，CDBG的拨款不足以带动经济发展，大多数资金只能用来改善和扩建城市中心的基础设施和提供各类社会服务，贫困社区的经济的发展仍旧举步维艰。

卡特、福特两任政府主要致力于分类计划的收尾工作，为受援社区提供各种基础设施建设和社会服务。80年代，里根政府逐步强化了州政府在计划实施过程中的地位，1989年州政府已经控制了援助资金总数的30%，直到克林顿政府1996年将所有拨款的管理权都转交给州政府。结果，大量拨款流入贫困社区集中的大型城市中心，但管理权却越来越集中在州政府手中，计划的可操作性开始降低。这与90年代中期“新区域主义”的兴起不无关系。

六 90年代：新区域主义的实践

1992年，“家庭投资参与计划”和“为所有（下转189页）”

一概消灭掉,只要在劳动的范围内有可能做到这一点,它并且把所有自然形成的关系变成了货币的关系。”^[14]市场经济条件下,人们从自然经济的“人对人的依赖性”中解放出来获得了自主个体性的独立性,尽管是“以物的依赖性”为前提的。血缘出身已不再是困扰人们的决定性问题,人们的生活已经建立在自主的创造活动的基础上,获得了摆脱自然的依赖性和对群体的依附关系的自由品格。人的欲望、激情、感觉、创造力从“天然首长的形形色色的封建羁绊”的束缚下解放出来后,自由地疯狂生长。

然而以分裂为基础的自由,在其发展过程中,走向了它的阴暗面。由于现代生活中,传统的血缘、地缘共同体被摧毁了,主宰民俗社会的血缘纽带、邻里关系和世袭生活等传统情感不复存在。独立的个人作为个人彼此发生联系,而且生成了普遍的社会关系。然而这种交往关系却是功能主义的、表面性的、浅尝辄止的、非个性化的、缺乏情感深度的。现代人在交往中表现出的不坦诚、冷漠和腻烦,表现了对他人的抵制。与自然相对立、与他人分裂的自由,并非真正的自由;以物的依赖性为前提的人的独立性,并非真正的独立性。个体虽然自由地摆脱了亲密群体对个人和情感的控制,但同时也失去在传统的有机群体中自发的自我表达、自信和参与意识。“这根本导致了社会反常状态或虚无状态”。^[15]社会学通常将下述几点描述成现代生活方式的显著特征:“次要接触代替主要接触,血缘纽带式微,家庭的社会意义变小,邻居消失,社会团结的传统基础遭到破坏。”^[16]现代生活内在的“焦虑和骚动,心理的眩晕和昏乱,各种经验可能性的扩展及道德界限与

个人约束的破坏,自我放大和自我昏乱,大街上及灵魂中的幻象”等等,锻造了“现代的感受能力”。“在后现代主义旗下,依然存在很多庞杂的声音”,^[17]当温情脉脉的面纱被残暴地撕碎,当虔诚、热忱的神圣情感“被淹没在利己主义打算的冰水中”的时候,我们又怎么能不在这个像旋风一样的动乱、喧嚣的地球上感到深深的孤独呢?

参考文献:

- [1][2][3][6][7][8][9]汪民安等编《现代性基本读本》,河南大学出版社2005年版,第2、3-4、109、9-10、627、628、641、5页。
- [4]《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年第2版,第275页。
- [5]马克思《1844年经济学哲学手稿》,人民出版社2000年第3版,第120页。
- [10][11]马克思、恩格斯《德意志意识形态(节选本)》,人民出版社2003年第1版,第66、144页。
- [12]马克思《1844年经济学哲学手稿》,人民出版社2000年第3版,第145页。
- [13]卢文涛、李树德《当代西方后现代主义哲学思潮的内涵》,《求索》2010年第5期,第103页。
- [14][15][16]马克思、恩格斯《德意志意识形态(节选本)》,人民出版社2003年第1版,第58、709页。
- [17]王敬艳、焦垣生《马克思主义社会学批评之后现代性发微》,《求索》2011年第9期,第53页。

(责任编辑:群 喜)

(上接93页)

人提供住房和机会计划”取代CDBG成为美国目前最大规模的联邦综合拨款项目。两者都以改善公共住房的居住条件、刺激私人投资、增加综合服务为目标,试图通过在非贫困地区修建公共住房以降低贫困的集中程度,鼓励地方政府积极与非营利组织和私人部门合作,以扩大可利用资源。这充分贯彻了“新区域主义”反对政府扩张、突出“治理能力”、提倡跨部门联盟、构筑合作治理网络以代替正式的政府组织的主张,使非营利组织开始在联邦政府的城市援助政策中扮演日益重要的角色。

其中由美国环保总署发起,1995年开始实施的“棕色地带治理计划”最具典型意义。该计划旨在帮助老工业城市中因为环境污染而被废弃、闲置或未得到充分利用的“棕色地带”实现经济和环境的双重复兴,缓解其潜在的对居民健康的威胁,提高经济活力;倡导相关州、社区及个人同心协力,依据可持续发展原则重新开发棕色地带,大力发展无污染的新兴产业。其中华盛顿登陆地作为底特律最大的棕色地带,借助联邦拨款,通过非盈利组织大力发展文化产业,吸引私人资本,兴建创意园区、建立图书馆等公共服务设施使该地区重新焕发生命力。底特律的成功经验将“棕色地带治理计划”与传统的商业再开发区别开来,使很多社区看到了其可观前景。1995年以来“棕色地带治理计划”受到中西部地方政府广泛欢迎,并取得可喜成绩。虽然该计划以环保为主要目标,主要受益城市也多位于中西部,但该计划所提倡的可持续发展、多部门多领域合作、综合重新开发城市中心的理念已经为联邦政府和各地方政府广泛接受。

综上所述,联邦政府的城市援助政策经历了从无到有,自“新政”以来,从补贴到全额拨款,从分类计划到综合计划,从专项援助到综合援助,从单纯依靠私人部门到联邦严格监管,从区域治理到援助贫困人口,直到现今强调非政府组织参与的“新区域主义”,其一直在城市中心持续衰退的背景下寻找有效全面解决城市问题的途径,但都未能取得理想效果。因此,重新振兴城市中心仅凭借联邦政府的援助还远远不够,更应该从改善其社会经济结构,提高经济活力入手,但这无论对联邦政府还是地方政府来说都任重而道远。

参考文献:

- [1]刘绪贻、杨生茂《美国通史》第五卷,人民出版社,第93页。
- [2]王旭《美国城市史》,中国社会科学出版社2001年版,第233页。
- [3]苏宁《美国房地产开发商与中心城市改造:以城市更新运动为中心》(1949-1974),2005年,第110页。
- [4]简·雅各布斯《美国大城市的生与死》,译林出版社2005年版,第2页。
- [5]Stephen David and Paul Kantor, Urban Policy in the Federal System: a Reconceptralization of Federalism[J], Polity, Vol. 16, No. 2. (Winter, 1983), pp284-303.
- [6]詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯等《民治政府:美国政府与政治》,民大学出版社2007年版,第77页。

(责任编辑:南 桥)